CAPERN - 005M
C.P. – P.L. 55
Mesures de
transparence
TEXTE FRANÇAIS

# MÉMOIRE

**DU**

## GRAND CONSEIL DES CRIS (EEYOU ISTCHEE) /
## GOUVERNEMENT DE LA NATION CRIE

**À LA**

## COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES, DE L'ÉNERGIE ET DES RESSOURCES NATURELLES

**DE**

## L'ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC

**SUR LE**

## PROJET DE LOI 55, *LOI SUR LES MESURES DE TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES MINIÈRE, PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE*

**QUÉBEC**

**19 AOÛT 2015**

# TABLE DES MATIÈRES

**I. SOMMAIRE ..... 1**

**II. INTRODUCTION ..... 2**

**III. CONTEXTE ..... 4**

**A. LES CRIS ET EEYOU ISTCHEE ..... 4**

**B. LA *CONVENTION DE LA BAIE-JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS* ..... 5**

**C. LA PAIX DES BRAVES ..... 5**

**IV. L'ACTIVITÉ MINIÈRE DANS EEYOU ISTCHEE ..... 7**

**A. LA POLITIQUE MINIÈRE DE LA NATION CRIE ..... 7**

**B. ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET AVANTAGES ..... 8**

**V. PROJET DE LOI 55, *LOI SUR LES MESURES DE TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES MINIÈRE, PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE* ..... 8**

**A. OBLIGATION DE CONSULTER ..... 8**

**B. L'OBJET DE LA LOI ..... 9**

**C. LA DIVULGATION DES PAIEMENTS ..... 10**

**VI. CONCLUSION ..... 12**

## I. SOMMAIRE

1. Le projet de loi 55, la proposition de *Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière,* vise à instaurer des mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière. Ce projet de loi imposerait aux entreprises de ces secteurs la déclaration obligatoire des paiements qu'elles font aux gouvernements, y compris les gouvernements autochtones, dans le cadre de projets liés à l'exploration et à l'exploitation de ressources. Le projet de loi 55 déclare que ces mesures visent à décourager et à détecter la corruption, ainsi qu'à « favoriser l'acceptabilité sociale de ces projets ».

2. La Nation crie d'Eeyou Istchee s'oppose aux exigences proposées par le projet de loi 55 de déclarer et de rendre public les paiements versés par les compagnies minières aux gouvernements autochtones et recommandent que ces exigences soient supprimées du projet de loi.

3. Les mesures proposées dans le projet de loi 55 auraient un effet préjudiciable sur les droits et les intérêts de la Nation crie d'Eeyou Istchee en vertu de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et des ententes connexes. Le gouvernement du Québec a donc l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder la Nation crie à l'égard de ces mesures. Une telle consultation n'a pas eu lieu. Cette lacune devrait être corrigée sans délai.

4. Les Cris ont commencé à négocier des ententes sur les répercussions et les avantages avec des compagnies minières. Ces ententes ne sont pas fondées sur une obligation statutaire spécifique. Elles reposent plutôt sur la reconnaissance par les compagnies minières du statut et des droits particuliers des Cris en vertu de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* et de la nécessité d'obtenir le consentement des Cris et d'assurer l'acceptabilité sociale pour leurs projets.

5. Ces ententes sont des ententes privées entre les Cris et les compagnies minières. Elles contiennent des renseignements sensibles et confidentiels. Il n'y a pas d'intérêt public impérieux qui exige la divulgation des paiements versés aux Cris ou aux autres Premières Nations en vertu de ces ententes.

6. Au contraire, l'intérêt public milite en faveur de la négociation d'ententes de partenariat ou de collaboration entre les compagnies minières et les communautés autochtones. Ce sont ces partenariats qui ont permis l'exploitation ordonnée des ressources minérales du Nord du Québec. Cette exploitation se fait au bénéfice, non seulement des communautés autochtones, mais de l'ensemble des Québécois.

7. Les négociations des ententes sur les répercussions et les avantages ne peuvent pas être menées en public et les paiements qui en résultent sont sensibles, tant pour la partie autochtone que pour les compagnies minières. La déclaration et la divulgation publique des paiements versés aux Cris ou aux autres Premières Nations viendraient nuire à la conclusion de telles ententes et entraver le développement minier dans le Nord du Québec.

8. Une telle exigence, en mettant en péril la conclusion d'ententes avec les Cris, aurait comme conséquence de miner l'appui des Cris au développement minier dans le territoire d'Eeyou Istchee. Ceci pourrait réduire à néant l'une des principales réalisations de la *Paix des braves*, la mise sur pied d'un nouveau partenariat entre les Cris, le Québec et l'industrie pour un développement responsable des ressources dans Eeyou Istchee.

## II. INTRODUCTION

9. Le Grand Conseil des Cris (Eeyou Istchee) (« **GCC(EI)** ») est l'entité politique qui représente les quelque 18 000 Cris d'Eeyou Istchee, les terres traditionnelles des Cris à la Baie-James. Le Gouvernement de la nation crie (« **GNC** ») exerce des fonctions gouvernementales au nom de la Nation crie d'Eeyou Istchee.

10. Au cours des 40 dernières années, les Cris ont signé de nombreuses ententes avec les gouvernements du Québec et du Canada. Ces ententes créent ainsi un environnement juridique unique dans le territoire d'Eeyou Istchee. Elles comptent, entre autres, les ententes suivantes :

    (a) la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois* (« **CBJNQ** »), signée en 1975 avec le Canada et le Québec (et modifiée depuis par le biais de 24 conventions complémentaires);

(b) l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le gouvernement du Québec et les Cris du Québec*, signée en 2002, fréquemment appelée la « **Paix des braves** »;

(c) l'*Entente concernant une nouvelle relation entre le Canada et les Cris d'Eeyou Istchee*, signée en 2008; et

(d) l'*Entente sur la gouvernance dans le territoire d'Eeyou Istchee Baie-James entre les Cris d'Eeyou Istchee et le Gouvernement du Québec*, signée le 24 juillet 2012 (l'« **Entente sur la gouvernance** »). Cette Entente a été approuvée par le Projet de loi 42 de 2013 intitulé *Loi instituant le Gouvernement régional d'Eeyou Istchee Baie-James et apportant certaines modifications législatives concernant le Gouvernement de la nation crie*.[1]

11. La CBJNQ est un accord sur des revendications territoriales et un traité en vertu de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Les droits des Cris prévus à la CBJNQ sont des droits existants issus de traité, reconnus et protégés par les articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.[2]

12. La CBJNQ a été approuvée, mise en vigueur et déclarée valide par une loi du Québec, la *Loi approuvant la Convention de la Baie James et du Nord québécois*.[3] En vertu de l'article 2(2) de cette loi, les Cris jouissent des droits, privilèges et avantages prévus à la CBJNQ à titre de droits statutaires.

13. De plus, l'article 6 de cette loi prévoit qu'en cas de conflit ou d'incompatibilité entre cette loi et les dispositions de toute autre loi s'appliquant au territoire (tel que défini dans cette loi), cette loi l'emporte.

14. Le projet de loi 55, la *Loi sur les mesures de transparence dans les industries minière, pétrolière et gazière*, doit respecter les droits des Cris d'Eeyou Istchee en vertu de la CBJNQ, la Paix des braves, l'Entente sur la gouvernance et les lois de mise en œuvre.

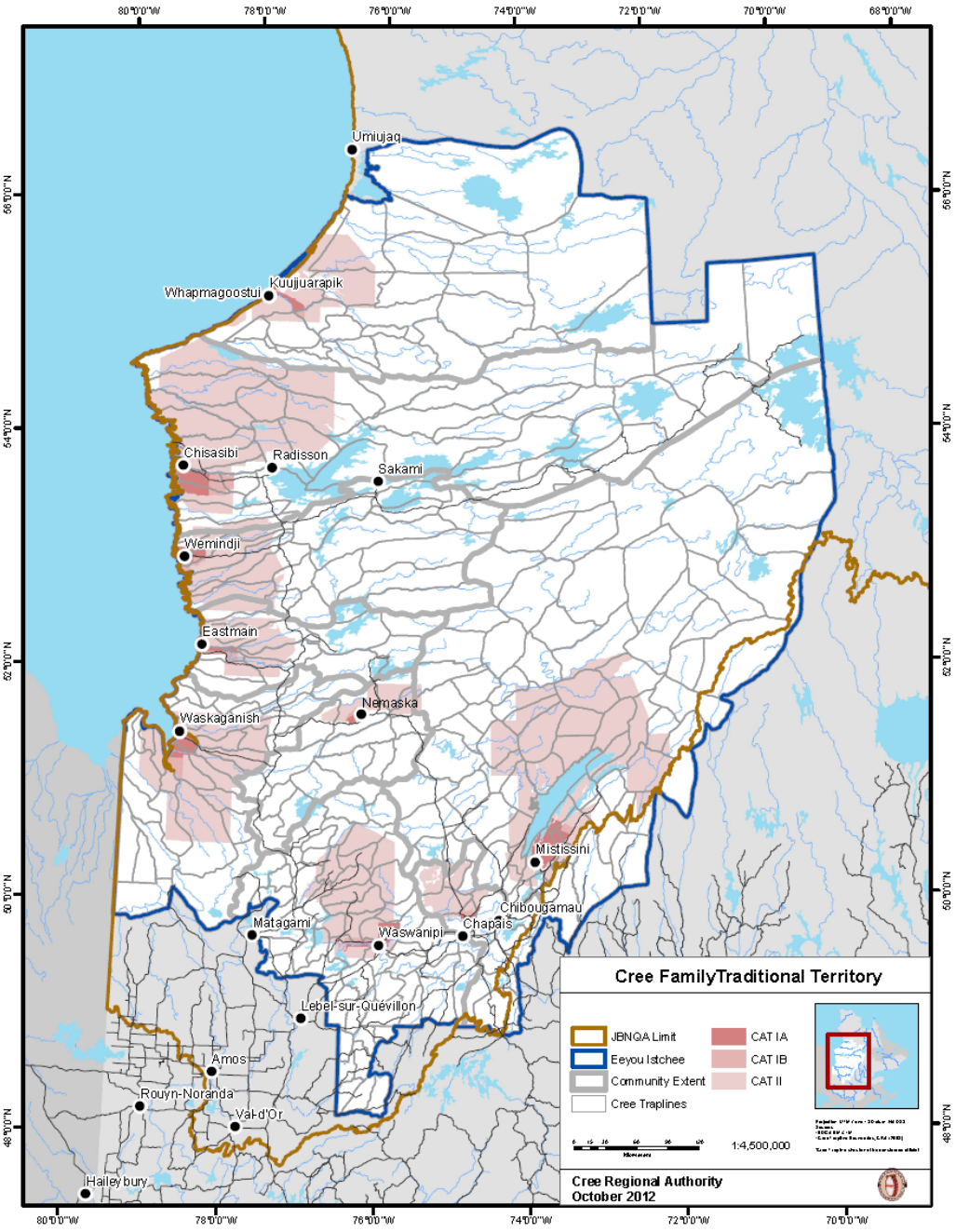
---

1 L.Q. 2013, c. 19; voir également *Loi sur le gouvernement de la nation Crie*, RLRQ c. G-1.031.
2 *Québec (Procureur général) c. Moses*, [2010] 1 R.C.S. 557, 2010 CSC 17.
3 L.Q. 1976, c. 46, maintenant RLRQ, c. C-67.

## III. CONTEXTE

### A. LES CRIS ET EEYOU ISTCHEE

15. Il y a plus de 18 000 Cris d'Eeyou Istchee et environ 16 000 d'entre eux vivent dans les neuf communautés cries et sur les terres traditionnelles d'Eeyou Istchee, ou Baie-James, Nord-du-Québec, illustrées sur la carte ci-dessous.



## B. LA *CONVENTION DE LA BAIE-JAMES ET DU NORD QUÉBÉCOIS*

16. En 1970, le gouvernement du Québec annonçait l'immense projet hydroélectrique de la Baie-James. Cet énorme projet allait radicalement affecter le territoire traditionnel cri d'Eeyou Istchee et le mode de vie traditionnel des Cris basé sur la chasse, la pêche et le trappage. Cependant, à l'époque, les Cris ne furent pas consultés et l'on n'a pas cherché à obtenir leur consentement. Les Cris ont été obligés d'intenter des procédures judiciaires afin de protéger leurs droits, leur environnement et leur mode de vie traditionnel.

17. Ces procédures judiciaires ont entraîné des négociations entre les Cris, les Inuit, le Québec et le Canada qui menèrent à la signature le 11 novembre 1975 de la *Convention de la Baie-James et du Nord québécois*.

18. La CBJNQ est le premier traité moderne de revendications territoriales autochtones au Canada. En 1982, la CBJNQ reçoit une protection constitutionnelle en tant que traité en vertu des articles 35 et 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982.*

## C. LA PAIX DES BRAVES

19. Lors de sa signature, la CBJNQ avait été envisagée comme un partenariat entre les Cris et le Québec pour la gouvernance et le développement de la Baie-James. Pourtant, pendant plusieurs années après sa signature, la promesse d'un tel partenariat ne fut pas tenue.

20. Pendant les années 80 et 90, plusieurs différends se sont présentés portant sur le défaut par le Québec d'honorer ses obligations en vertu de la CBJNQ, sur son intention de procéder avec le développement hydroélectrique de Grande-Baleine et sur sa gestion du secteur forestier dans Eeyou Istchee. Durant les années 1990, les Cris se sont vus obligés d'intenter de nombreux recours judiciaires afin d'obtenir réparation sur ces sujets.

21. Au début des années 2000, les relations entre les Cris et le Québec se retrouvaient dans une impasse. C'est à ce moment que les Cris et le Québec ont décidé de mettre de côté ces vieux différends et de négocier une nouvelle relation de nation à nation. Ces négociations menèrent à la signature, en février 2002, de la Paix des braves.

22. La Paix des braves fut un point tournant dans les relations entre les Cris et le Québec. Autrefois marquée par la confrontation et le conflit, la relation a évolué vers la collaboration. La Paix des braves a établi un partenariat durable entre les Cris et le Québec pour le développement de la richesse des ressources d'Eeyou Istchee – énergie, mines et foresterie. Ce partenariat a contribué à la prospérité non seulement des Cris, mais également des Jamésiens et de tous les Québécois.

23. En termes généraux, la Paix des braves a établi une nouvelle relation de nation à nation entre les Cris et le Québec, basée sur le respect mutuel, une autonomie accrue des Cris et un nouveau partenariat entre les Cris et le Québec pour le développement des ressources :

> **2.3** La présente Entente permet de marquer une étape importante dans une nouvelle relation de nation à nation, ouverte, respectueuse de l'autre communauté et favorisant une responsabilisation de la nation crie dans son propre développement et ce, dans le contexte d'une plus grande autonomie.
>
> **2.4** Le Québec encouragera et facilitera la participation des Cris de la Baie-James à des projets de développement forestier, hydroélectrique et minier dans le Territoire par le biais de partenariats, d'emplois et de contrats.
>
> **2.5** La présente Entente a pour objets :
>
> a) L'établissement d'une nouvelle relation de nation à nation, fondée sur la volonté commune des parties de poursuivre le développement du Territoire conventionné de la Baie-James et de rechercher l'épanouissement des Cris et de la nation crie dans un contexte de modernisation croissante;
>
> b) Une responsabilisation accrue de la nation crie par rapport à son développement économique et communautaire et, ce faisant, une plus grande autonomie et capacité à répondre, en partenariat avec le Québec, aux besoins de la population crie;
>
> c) L'établissement de moyens afin de permettre aux parties de travailler ensemble à la mise en valeur des ressources minières, forestières et hydroélectriques sur le Territoire pour la période de l'application de cette Entente;
>
> […]
>
> [Soulignements ajoutés]

24. L'activité minière est visée au Chapitre 5 de la Paix des braves. L'article 5.2 engage le Québec à encourager les ententes entre les promoteurs et les Cris en regard des activités minières futures dans le Territoire :

> **5.2** Le Québec facilitera et encouragera la signature d'ententes entre les promoteurs et les Cris concernant les mesures remédiatrices, l'emploi et les contrats en regard de toutes activités minières futures dans le Territoire, y compris l'exploration.
>
> [Soulignements ajoutés]

25. Il s'ensuit que rien dans le projet de loi 55 ne devrait compromettre la conclusion d'ententes entre les Cris et les compagnies minières dans le territoire d'Eeyou Istchee. Une exigence du projet de loi 55 qui aurait un tel résultat irait à l'encontre de l'un des principaux objectifs et accomplissements de la Paix des braves, et devrait être retiré.

## IV. L'ACTIVITÉ MINIÈRE DANS EEYOU ISTCHEE

26. Les Cris appuient le développement durable et responsable de leurs terres traditionnelles dans le Territoire d'Eeyou Istchee Baie-James. Les Cris souhaitent être de réels partenaires dans le développement du vaste potentiel minier de ce Territoire, et non simplement demeurer des spectateurs passifs.

27. Le défi actuel est donc de concilier le développement minier avec les besoins des Cris pour la protection de l'environnement et de leurs activités traditionnelles et pour une juste part des retombées économiques – formation, emplois et opportunités d'affaires – pour les communautés cries. Ce défi a mené à l'élaboration par les Cris de la *Politique minière de la Nation crie*.

### A. LA POLITIQUE MINIÈRE DE LA NATION CRIE

28. La *Politique minière de la Nation crie* de 2010 établit clairement que les Cris ne sont pas opposés au développement. En vertu de cette Politique, les Cris appuient le développement des ressources dans le Territoire, pourvu que leurs droits soient respectés, que des mesures appropriées soient prises pour protéger l'environnement et les activités traditionnelles des Cris, et que des bénéfices échoient aux communautés cries.

29. La position crie est à l'effet qu'aucun développement minier ne peut avoir lieu dans le territoire d'Eeyou Istchee à moins qu'il soit socialement acceptable pour les communautés cries, tel que manifesté par la conclusion d'ententes avec les communautés cries touchées.

### B. ENTENTES SUR LES RÉPERCUSSIONS ET AVANTAGES

30. Tel que prévu à l'article 5.2 de la Paix des braves et à la *Politique minière de la Nation crie*, les Cris ont commencé à négocier des ententes sur les répercussions et les avantages (« **ERA** ») avec des compagnies minières. Les Cris ont été historiquement exclus de toute participation dans le développement minier. Les ERA fournissent maintenant aux Cris un outil afin de s'attaquer à cette sous-représentation historique dans le secteur minier et aux défis de manque de formation, d'emploi et d'opportunités de contrats qui s'y rattachent.

31. Ces ERA ne sont pas fondées sur une obligation statutaire. Elles sont plutôt fondées sur la reconnaissance par les compagnies minières du statut et des droits particuliers des Cris en vertu de la CBJNQ, un traité, et de la nécessité d'obtenir le consentement des Cris pour leurs projets.

32. Ces ERA sont des ententes de « rattrapage » qui permettent aux Cris, pour la première fois, de relever les défis auxquels ils ont longtemps fait face en matière d'opportunités de formation, d'emploi et d'affaires. Ainsi, ces ententes commencent à remédier à l'exclusion historique des Cris du secteur minier et à assurer aux Cris certains des bénéfices de développement longtemps réservés aux communautés non-autochtones.

## V. PROJET DE LOI 55, *LOI SUR LES MESURES DE TRANSPARENCE DANS LES INDUSTRIES MINIÈRE, PÉTROLIÈRE ET GAZIÈRE*

### A. OBLIGATION DE CONSULTER

33. Les mesures proposées dans le projet de loi 55 concernant la divulgation des paiements versés en vertu des ERA aux Cris auraient un effet préjudiciable sur les droits et les intérêts de la Nation crie d'Eeyou Istchee en vertu de la CBJNQ et des ententes connexes.

Le gouvernement du Québec a donc l'obligation constitutionnelle de consulter et d'accommoder la Nation crie à l'égard de ces mesures. [4]

34. Cette consultation n'a pas eu lieu. Ce défaut de consulter et accommoder la Nation crie est incompatible non seulement avec les obligations constitutionnelles du Québec envers les Cris, mais aussi avec la relation de Nation à Nation établie entre les Cris et le Québec par la Paix des braves et l'Entente sur la gouvernance. Ce manquement doit être corrigé sans délai. Le défaut de ce faire remettrait en question la validité de la législation.

> **Recommandation 1: Le gouvernement du Québec devrait immédiatement amorcer de véritables consultations et accommodements auprès de la Nation crie d'Eeyou Istchee et des autres peuples autochtones touchés concernant l'exigence de divulgation proposée dans le projet de loi 55, ces consultations devant être menées de manière compatible avec :**
>
> **(a) les droits existants ancestraux et issus de traités des peuples autochtones;**
>
> **(b) les droits, pouvoirs et fonctions des peuples autochtones en vertu d'autres ententes conclues avec le gouvernement du Québec et des lois mettant en vigueur ces ententes;**
>
> **(c) les modalités de consultation à déterminer par le biais de consultations avec les peuples autochtones.**

## B. L'OBJET DE LA LOI

35. Le projet de loi 55 énonce qu'il vise à instaurer des mesures de transparence quant aux paiements consentis par des compagnies exploitant des ressources à des gouvernements, y compris des gouvernements autochtones. Ce projet de loi précise que ces mesures visent à décourager et à détecter la corruption, ainsi qu'à favoriser l'acceptabilité sociale des projets liés aux ressources naturelles.[5]

---

4 *Québec (Procureur général) c. Moses*, [2010] 1 R.C.S. 557, 2010 CSC 17; *Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)*, [2004] 3 R.C.S. 511, 2004 CSC 73; *Première nation Tlingit de Taku River c. Colombie-Britannique (Directeur de l'évaluation de projet)*, [2004] 3 R.C.S. 550, 2004 CSC 74; *Première nation crie Mikisew c. Canada (Ministre du Patrimoine canadien)*, [2005] 3 R.C.S. 388, 2005 CSC 69.

5 Projet de loi 55, Notes explicatives, art. 1.

36. Cependant, le projet de loi 55 aurait exactement l'effet contraire. La divulgation publique des paiements versés par des compagnies exploitant des ressources à des gouvernements autochtones nuirait à la négociation et la conclusion d'ERA. Loin de favoriser l'acceptabilité sociale des projets liés aux ressources, ceci risque plutôt de lui faire obstacle.

## C. LA DIVULGATION DES PAIEMENTS

37. Le projet de loi 55 exigerait la production par les compagnies exploitant des ressources d'une déclaration annuelle concernant les paiements versés à des gouvernements spécifiques, y compris des gouvernements autochtones. Cette déclaration doit être publique pendant une période de cinq ans.[6] De plus, le projet de loi 55 permettrait au gouvernement du Québec de conclure des ententes avec d'autres gouvernements concernant cette exigence de déclaration et d'échanger avec eux des renseignements à cet égard.[7]

38. En conformité avec la pratique établie de l'industrie au Québec et au Canada, les Cris sont d'avis que les ERA conclues entre les minières et les communautés autochtones sont des ententes privées et confidentielles. Il en est de même des paiements versés aux gouvernements autochtones prévus dans les ERA.

39. Il n'y a pas d'intérêt public impérieux qui exige la divulgation de ces ententes et paiements. Au contraire, l'intérêt public milite en faveur de la négociation d'ententes de partenariats ou de collaboration entre les compagnies minières et les communautés autochtones. Ce sont ces partenariats qui ont permis l'exploitation ordonnée des ressources minérales du Nord du Québec. Cette exploitation se fait au bénéfice, non seulement des communautés autochtones, mais de l'ensemble des Québécois.

40. Les négociations portant sur les ERA ne peuvent pas être menées en public et les ententes qui en résultent sont sensibles, tant pour la partie autochtone que pour les compagnies minières. La publication des paiements prévus aux ERA viendrait nuire à la conclusion

---

6 *Ibid.*, art. 6, 8.
7 *Ibid.*, art. 15.

des ces ententes et risquerait donc de freiner le développement minier dans le Nord du Québec.

41. Les répercussions du développement minier touchent d'une façon disproportionnée les Cris et les autres peuples autochtones parce qu'ils continuent à utiliser l'ensemble de leurs territoires traditionnels pour la chasse, la pêche et le trappage. Cependant, les Cris et les autres peuples autochtones ont historiquement été exclus des avantages du développement minier.

42. Les ERA sont des ententes de « rattrapage » qui fournissent aux Cris, pour la première fois, certains des bénéfices du développement qui ont longtemps été réservés aux communautés non-autochtones – formation, emplois, opportunités d'affaires et une part des retombées économiques. Ces ententes permettent ainsi de commencer à remédier à l'exclusion historique des Cris du secteur minier

43. Les Cris s'efforcent de bâtir des partenariats avec l'industrie ministère afin de favoriser le développement durable du Nord. En même temps, force est de constater que les Cris ont des droits et des intérêts particuliers dans les territoires où se déroulent les activités minières. Ces droits et intérêts sont reconnus dans le traité de la CBJNQ. C'est cela qui explique la nécessité des ententes avec les Cris.

44. Toute exigence du projet de loi 55 de divulguer les paiements versés par les compagnies minières aux Cris mettrait en péril la négociation et la conclusion d'ERA. Ainsi, une telle exigence aurait comme conséquence de miner l'appui des Cris au développement minier dans Eeyou Istchee. Ceci pourrait défaire l'un des principaux accomplissements de la Paix des braves, soit la création d'un nouveau partenariat entre les Cris, le Québec et l'industrie pour un développement responsable des ressources dans Eeyou Istchee.

45. L'exigence de divulgation du projet de loi 55 va à l'encontre de l'un des principaux objectifs de la Paix des braves : encourager la conclusion d'ententes entre les compagnies minières et les Cris. Cette exigence rendrait impossible la conclusion de ces ententes que le Québec s'est engagé à encourager en vertu de l'article 5.2 de la Paix des braves.

**Recommandation 2: Les exigences de divulgation des paiements versés par les compagnies exploitant des ressources à des communautés autochtones devrait être retirées du projet de loi 55.**

46. La législation québécoise en matière d'accès à l'information reconnaît la nécessité de protéger contre la divulgation les renseignements financiers et commerciaux confidentiels des tiers, à moins qu'ils ne consentent à cette divulgation.[8] Cette législation protège également les renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations contractuelles, de causer une perte aux tiers ou de nuire à leur compétitivité, à moins qu'ils n'y consentent.[9] Le même principe devrait s'appliquer dans le contexte actuel :

**Recommandation 3: Les exigences de divulgation des paiements versés par les compagnies exploitant des ressources aux communautés autochtones devraient être retirées du projet de loi 55, pour des motifs similaires à ceux déjà reconnus dans la législation québécoise en matière d'accès à l'information :**

**(a) ces renseignements sont des renseignements financiers et commerciaux de nature confidentielle des tiers et habituellement traités par ces derniers de façon confidentielle;**

**(b) la divulgation de ces renseignements risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations contractuelles en cours ou futures, de causer une perte aux parties ou de nuire à leur compétitivité.**

## VI. CONCLUSION

47. En terminant, le Québec devrait immédiatement entreprendre de véritables consultations et accommodements auprès de la Nation crie d'Eeyou Istchee portant sur les exigences proposées du projet de loi 55.

48. L'exigence du projet de loi 55 de divulguer les paiements versés par les compagnies exploitant des ressources aux gouvernements autochtones devrait être retirée.

---

8 *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, RLRQ, c. A-2.1, art. 23.

9 *Ibid.*, art. 24.

49. La Nation crie d’Eeyou Istchee serait heureuse d’échanger avec le gouvernement du Québec à ce sujet.

* * * * *

CAPERN - 005M
C.P. – P.L. 55
Mesures de transparence
TEXTE ANGLAIS
VERSION RÉVISÉE

# BRIEF

**OF THE**

## GRAND COUNCIL OF THE CREES (EEYOU ISTCHEE) / CREE NATION GOVERNMENT

**TO**

## THE COMMITTEE ON AGRICULTURE, FISHERIES, ENERGY AND NATURAL RESOURCES

**OF**

## THE NATIONAL ASSEMBLY OF QUÉBEC

**ON**

## BILL 55, *AN ACT RESPECTING TRANSPARENCY MEASURES IN THE MINING, OIL AND GAS INDUSTRIES*

**QUÉBEC CITY**

**AUGUST 19, 2015**

# TABLE OF CONTENTS

I. SUMMARY ..... 1

II. INTRODUCTION ..... 2

III. CONTEXT ..... 3

**A. THE CREE AND EEYOU ISTCHEE ..... 3**

**B. *JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT* ..... 5**

**C. PAIX DES BRAVES ..... 5**

IV. MINING IN EEYOU ISTCHEE ..... 7

**A. CREE NATION MINING POLICY ..... 7**

**B. IMPACT AND BENEFIT AGREEMENTS ..... 8**

V. BILL 55, *ACT RESPECTING TRANSPARENCY MEASURES IN THE MINING, OIL AND GAS INDUSTRIES* ..... 8

**A. DUTY TO CONSULT ..... 8**

**B. PURPOSE OF LEGISLATION ..... 9**

**C. DISCLOSURE OF PAYMENTS ..... 10**

VI. CONCLUSION ..... 12

## I. SUMMARY

1. Bill 55, the proposed *Act respecting transparency measures in the mining, oil and gas industries*, seeks to impose transparency measures in the mining, oil and gas industries. It would make it mandatory for mining, oil and gas enterprises to declare and make public the payments that they make to governments, including Aboriginal governments, in the context of resource exploration and development projects. Bill 55 mentions that these measures are intended to discourage and detect corruption, in addition to "fostering the social acceptability of such projects".

2. The Cree Nation of Eeyou Istchee opposes the requirements proposed by Bill 55 to report and make public the payments made by mining companies to Aboriginal Governments and recommends that these requirements be deleted from the bill.

3. The measures proposed by Bill 55 would adversely affect the rights and interests of the Cree Nation of Eeyou Istchee under the *James Bay and Northern Québec Agreement* and related agreements. The Government of Québec is therefore under a constitutional obligation to consult and accommodate the Cree Nation regarding these measures. No such consultation has taken place. This deficiency should be remedied without delay.

4. The Cree have begun to negotiate Impact and Benefit Agreements with mining companies. These agreements are not based on any statutory obligation as such. Rather, they are based on the mining companies' recognition of the special rights and status of the Crees under the *James Bay and Northern Québec Agreement* and the need to secure Cree consent and the social acceptability for their projects.

5. These are private agreements between the Crees and the mining companies. They contain sensitive, confidential information. There is no compelling public interest to require the disclosure of the payments effected to the Cree or other First Nations pursuant to these agreements.

6. On the contrary, the public interest favours the negotiation of partnership or collaboration agreements between mining companies and Aboriginal communities. It is these partnerships that have made possible the orderly development of the mineral wealth of

Northern Québec, for the benefit, not just of the Aboriginal communities, but of all Quebecers.

7. Negotiations of Impact and Benefit Agreements cannot be conducted in public, and the payments stemming from these agreements are sensitive both for the Aboriginal party and for the mining companies. The reporting and public disclosure of payments effected to the Cree or other First Nations would hinder the conclusion of such agreements, and so risk hampering mining development in Northern Québec.

8. Such a requirement, by obstructing the conclusion of agreements with the Crees, could undermine Cree support for mining development in Eeyou Istchee. This could undo one of the main achievements of the *Paix des Braves* – the establishment of a new partnership between the Cree, Québec and industry for responsible resource development in Eeyou Istchee.

## II. INTRODUCTION

9. The Grand Council of the Crees (Eeyou Istchee) ("**GCC(EI)**") is the political body that represents the approximately 18,000 Cree of Eeyou Istchee, the traditional homeland of the Cree in James Bay. The Cree Nation Government ("**CNG**") exercises governmental functions on behalf of the Cree Nation of Eeyou Istchee.

10. Over the past 40 years, the Cree have signed many agreements with the Governments of Québec and Canada. These agreements create a unique legal environment in Eeyou Istchee. They include, among others:

(a) the *James Bay and Northern Quebec Agreement* ("**JBNQA**"), signed in 1975 with Canada and Québec (and since amended by 24 complementary agreements);

(b) the *Agreement concerning a New Relationship between le Gouvernement du Québec and the Crees of Quebec* signed in 2002, often called the "**Paix des Braves**";

(c) the *Agreement concerning a New Relationship between Canada and the Crees of Eeyou Istchee* signed in 2008; and

(d) the *Agreement on Governance in the Eeyou Istchee James Bay Territory between the Crees of Eeyou Istchee and the Gouvernement du Québec*, signed on July 24, 2012 ("**Governance Agreement**"). This Agreement was approved by Bill 42 of 2013, entitled *An Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government and introducing certain legislative amendments concerning the Cree Nation Government*.[1]

11. The JBNQA is a land claim agreement and treaty under section 35 of the *Constitution Act, 1982*. The rights of the Cree provided for in the JBNQA are existing treaty rights recognized and protected under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.[2]

12. The JBNQA was approved, given effect to and declared valid by a law of Québec, the *Act approving the Agreement concerning James Bay and Northern Québec*.[3] Under section 2(2) of this Act, the Cree enjoy the rights, privileges and benefits set out in the JBNQA as statutory rights.

13. Section 6 of this Act also provides that, in case of conflict or inconsistency between this Act and the provisions of any other law applying to the territory (as defined therein), this Act prevails.

14. Bill 55, the proposed *Act respecting transparency measures in the mining, oil and gas industries*, must respect the rights of the Cree of Eeyou Istchee under the JBNQA, the Paix des Braves, the Governance Agreement and the implementing legislation.

## III. CONTEXT

### A. THE CREE AND EEYOU ISTCHEE

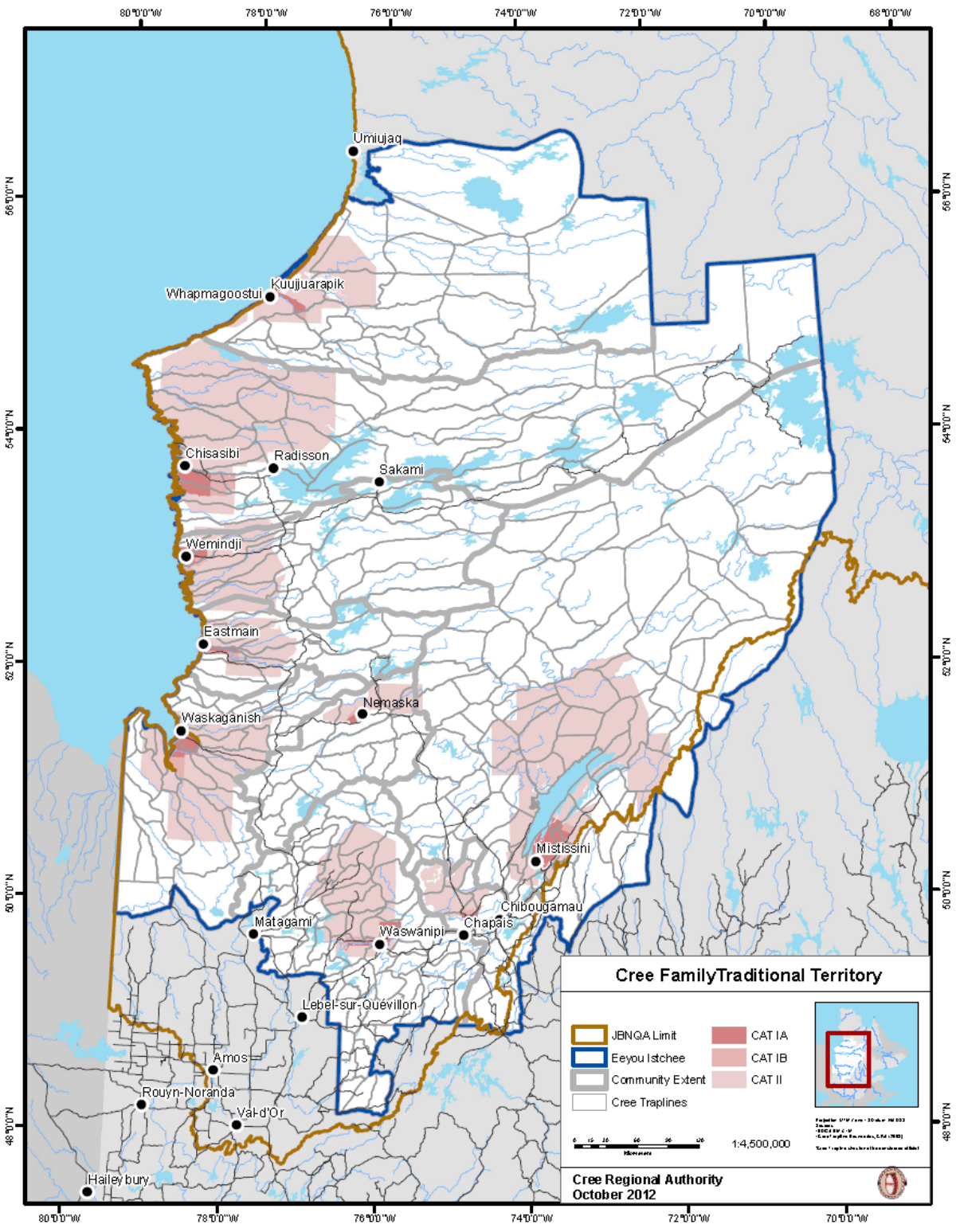
15. There are more than 18,000 Cree of Eeyou Istchee, and about 16,000 live in the nine Cree communities and on their traditional homeland of Eeyou Istchee, or James Bay, northern Quebec, shown on the following map.

---

1 S.Q. 2013, c. 19; See also the *Act establishing the Eeyou Istchee James Bay Regional Government*, CQLR, c. G-1.04.

2 *Québec (Attorney General) v. Moses*, [2010] 1 S.C.R. 557, 2010 SCC 17.

3 S.Q. 1976, c. 46, now CQLR, c. C-67.


80°0'0"W
78°0'0"W
76°0'0"W
74°0'0"W
72°0'0"W
70°0'0"W
68°0'0"W
56°0'0"N
54°0'0"N
52°0'0"N
50°0'0"N
48°0'0"N
Umiujaq
Whapmagoostui
Kuujjuarapik
Chisasibi
Radisson
Sakami
Wemindji
Eastmain
Nemaska
Waskaganish
Mistissini
Chibougamau
Chapais
Matagami
Waswanipi
Lebel-sur-Quévillon
Amos
Rouyn-Noranda
Val-d'Or
Haileybury
Cree FamilyTraditional Territory
JBNQA Limit
Eeyou Istchee
Community Extent
Cree Traplines
CAT IA
CAT IB
CAT II
1:4,500,000
Cree Regional Authority
October 2012

## B. *JAMES BAY AND NORTHERN QUÉBEC AGREEMENT*

16. In 1970, the Government of Québec announced the massive James Bay Hydroelectric Project. This enormous project would radically affect the Cree homeland of Eeyou Istchee and their traditional way of life, based on hunting, fishing and trapping. Yet, at the time, the Cree were not consulted, nor was their consent sought. The Cree were forced to take legal proceedings to defend their rights, their environment and their way of life.

17. These proceedings led to negotiations between the Cree, the Inuit, Québec and Canada, which culminated in the signature on November 11, 1975 of the *James Bay and Northern Québec Agreement*.

18. The JBNQA is the first modern Aboriginal land claims treaty in Canada. In 1982, the JBNQA received constitutional protection as a treaty under sections 35 and 52 of the *Constitution Act, 1982*.

## C. PAIX DES BRAVES

19. When it was signed, the JBNQA was envisaged as a partnership between the Cree and Québec in the governance and development of James Bay. Yet, for many years after its signature, this promise of partnership was not fulfilled.

20. During the 1980's and 1990's, many disputes arose concerning Québec's failure to honour its obligations under the JBNQA, its intention to proceed with the Great Whale River Hydroelectric Project and its management of the forestry sector in Eeyou Istchee. During the 1990's, the Cree were forced to take numerous legal proceedings to seek redress on these issues.

21. By the early 2000's, relations between the Cree and Québec were at an impasse. It was then that the Cree and Québec decided to set aside the old disputes and to negotiate a new, Nation-to-Nation relationship. These negotiations led to the signature in February 2002 of the Paix des Braves.

22. The Paix des Braves marked a turning point in relations between the Cree and Québec. From one of confrontation and conflict, the relationship matured into one of cooperation. The Paix des Braves established a lasting partnership between the Cree and Québec in the development of the resource wealth of Eeyou Istchee – energy, mines and forestry. This partnership has contributed to the prosperity, not just of the Cree, but of the Jamésiens and of all Quebecers.

23. In general terms, the Paix des Braves established a new Nation-to-Nation relation between the Cree and Québec, based on mutual respect, increased autonomy for the Cree and a new partnership between the Cree and Québec in resource development:

> **2.3** This Agreement marks an important stage in a new nation-to-nation relationship, one that is open, respectful of the other community and that promotes a greater responsibility on the part of the Cree Nation for its own development within the context of greater autonomy.
>
> **2.4** Québec will promote and facilitate the participation of the James Bay Crees in forestry, hydroelectricity and mining development in the Territory through partnerships, employment and contracts.
>
> **2.5** This Agreement has the following purposes:
>
> (a) The establishment of a new nation-to-nation relationship, based on the common will of the parties to continue the development of the James Bay Territory and to seek the flourishing of the Crees and the Cree Nation within a context of growing modernization;
>
> (b) The assumption of greater responsibility on the part of the Cree Nation in relation to its economic and community development and, in so doing, the achievement of increased autonomy with a greater capacity to respond, in partnership with Québec, to the needs of the Crees;
>
> (c) The setting up of means in order to allow the parties to work together in regard to the development of mining, forestry and hydroelectric resources in the Territory for the period of application of this Agreement;
>
> […] [Emphasis added]

24. The Paix des Braves addresses mining in Chapter 5. Section 5.2 commits Québec to encourage agreements between promoters and the Cree with respect to future mining activities in the Territory:

> **5.2** Québec will facilitate and encourage agreements between promoters and the Crees concerning remedial works, employment and contracts in respect to any future mining activities in the Territory, including exploration.
>
> [Emphasis added]

25. It follows that nothing in Bill 55 should hinder the conclusion of agreements between the Cree and mining companies in Eeyou Istchee. Any requirement of Bill 55 that had this effect would defeat one of the main objectives, and achievements, of the Paix des Braves, and should be removed.

## IV. MINING IN EEYOU ISTCHEE

26. The Cree welcome the responsible, sustainable development of their traditional lands in the Eeyou Istchee James Bay Territory. The Cree want to be real partners in the development of the Territory's vast mineral potential, not passive by-standers.

27. The challenge now is to reconcile mining development with Cree needs for protection of the environment and of their traditional activities and for a fair share of economic benefits – training, jobs and business opportunities – for the Cree communities. This challenge led the Cree to develop the *Cree Nation Mining Policy*.

### A. CREE NATION MINING POLICY

28. The *Cree Nation Mining Policy* of 2010 makes it clear that the Cree are not against development. Under this Policy, the Cree support resource development within the Territory, provided that Cree rights are respected, appropriate measures are taken to protect the environment and Cree traditional activities, and benefits flow to Cree communities.

29. The Cree position is that no mining developments may occur in Eeyou Istchee unless they are socially acceptable to the Cree communities, as demonstrated by the conclusion of agreements with the Cree communities.

## B. IMPACT AND BENEFIT AGREEMENTS

30. As contemplated in section 5.2 of the Paix des Braves and the *Cree Nation Mining Policy*, the Cree have started to negotiate Impact and Benefit Agreements (**IBA's**") with mining companies. The Cree were historically excluded from participation in mining development. IBA's now provide the Cree with a tool to address their historical underrepresentation in the mining sector, and the related challenges of lack of training, employment, contracting opportunities.

31. These IBA's are not based on any statutory obligation. Rather, they are based on the mining companies' recognition of the special rights and status of the Cree under the JBNQA treaty and the need to secure Cree consent for their projects.

32. These IBA's are "catch-up" agreements that are enabling the Cree, for the first time, to address the challenges they have long faced in the areas of training, jobs and business opportunities. In this way, these agreements are starting to address the historical exclusion of the Cree from the mining sector and to provide the Cree with some of the benefits of development long enjoyed by the non-Aboriginal communities.

# V. BILL 55, *ACT RESPECTING TRANSPARENCY MEASURES IN THE MINING, OIL AND GAS INDUSTRIES*

## A. DUTY TO CONSULT

33. The measures proposed by Bill 55 regarding the publication of payments under IBA's to the Cree would adversely affect the rights and interests of the Cree Nation of Eeyou Istchee under the JBNQA and related agreements. The Government of Québec is therefore under a constitutional obligation to consult and accommodate the Cree Nation regarding these measures.[4]

---

[4] *Quebec (Attorney General) v. Moses*, [2010] 1 S.C.R. 557, 2010 SCC 17; *Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)*, [2004] 3 S.C.R. 511, 2004 SCC 73; *Taku River Tlingit First Nation v. British Columbia (Project Assessment Director)*, [2004] 3 S.C.R. 550, 2004 SCC 74; *Mikisew Cree First Nation v. Canada (Minister of Canadian Heritage)*, [2005] 3 S.C.R. 388, 2005 SCC 69.

34. No such consultation has taken place. This failure to consult and accommodate the Cree Nation is inconsistent, not only with Québec's constitutional obligations towards the Cree, but with the Nation-to-Nation relationship established between the Cree and Québec by the Paix des Braves and the Governance Agreement. This deficiency must be remedied without delay. Failure to do so would call into question the validity of the legislation.

> **Recommendation 1: The Government of Québec should immediately undertake meaningful consultations and accommodations with the Cree Nation of Eeyou Istchee and with the other affected First Nations and Aboriginal peoples regarding the proposed publication requirement of Bill 55, such consultations to be carried out in a manner consistent with:**
>
> **(a) the existing Aboriginal and treaty rights of Aboriginal peoples;**
>
> **(b) the rights, powers and functions of Aboriginal peoples under other Agreements concluded with the Government of Québec and laws giving effect to same;**
>
> **(c) the modalities of consultation to be determined through consultations with the Aboriginal peoples.**

## B. PURPOSE OF LEGISLATION

35. Bill 55 states that its purpose is to impose transparency measures with regard to payments made by resource companies to governments, including Aboriginal governments. These measures are stated to aim to discourage and detect corruption as well as to foster the social acceptability of resource projects.[5]

36. However, Bill 55 would have exactly the opposite effect. Public disclosure of payments made by resource companies to Aboriginal governments would discourage the negotiation and conclusion of IBA's. Far from fostering the social acceptability of resource projects, this is likely to undermine it.

---

[5] Bill 55, Explanatory Notes, s. 1.

## C. DISCLOSURE OF PAYMENTS

37. Bill 55 would require resource companies to file an annual statement regarding payments made to specified governments, including Aboriginal governments. These statements must be made public for five years.[6] Moreover, Bill 55 would empower the Government of Québec to enter into agreements with other governments regarding this disclosure requirement and to share information with them in this regard.[7]

38. The Cree take the position, in accordance with established industry practice in Québec and Canada, that mining IBA's concluded with Aboriginal communities are confidential, private agreements. The same is true of the payments to Aboriginal governments provided for by IBA's.

39. There is no compelling public interest to require the disclosure of these agreements and payments. On the contrary, the public interest favours the negotiation of partnership or collaboration agreements between mining companies and Aboriginal communities. It is these partnerships that have made possible the orderly development of the mineral wealth of Northern Québec, for the benefit, not just of the Aboriginal communities, but of all Quebecers.

40. IBA negotiations cannot be conducted in public, and the resulting agreements are sensitive both for the Aboriginal party and for the mining companies. Publication of payments provided for in IBA's would hinder the conclusion of such agreements, and so risk hampering mining development in Northern Québec.

41. The impacts of mining development fall disproportionately on Cree and other Aboriginal peoples because they continue to use their traditional territories for hunting, fishing and trapping. However, the Cree and other Aboriginal peoples were historically excluded from the benefits of mining development.

---

6 *Ibid.*, ss. 6, 8.
7 *Ibid.*, s. 15.

42. Cree IBA's are "catch-up" agreements that are providing the Cree, for the first time, with some of the benefits of development that have long been enjoyed by non-Aboriginal communities – training, jobs, business opportunities and a share of economic benefits. In so doing, these agreements are beginning to address the historical exclusion of the Crees from the mining sector.

43. The Cree are working hard to build partnerships with the mining industries to encourage the sustainable development of the North. At the same time, it must be acknowledged that the Cree have special rights and interests in the territory subject to mining development. These rights and interests are recognized in the JBNQA treaty. It is this that explains the need for agreements with the Crees.

44. Any requirement in Bill 55 to disclose payments made by mining companies to the Cree would hinder the negotiation and conclusion of IBA's. In so doing, such a requirement could undermine Cree support for mining development in Eeyou Istchee. This would put at risk one of the main achievements of the Paix des Braves – the establishment of a new partnership between the Crees, Québec and industry for responsible resource development in Eeyou Istchee.

45. The disclosure requirement of Bill 55 goes against one of the main objectives of the Paix des Braves: to encourage the conclusion of agreements between the Crees and mining companies. This requirement would make impossible the conclusion of the very agreements that Québec undertook in section 5.2 of the Paix des Braves to promote.

**Recommendation 2: The disclosure requirement for payments made by resource companies to Aboriginal communities should be removed from Bill 55.**

46. Québec's access to information legislation recognizes the need to protect from disclosure the confidential financial and commercial information of third parties unless they consent.[8] It also protects information the disclosure of which would likely hamper

---

[8] *Act respecting Access to documents held by public bodies and the Protection of personal information*, CQLR c. A-2.1, s. 23.

contractual negotiations, result in losses for the third parties or reduce their competitive position, unless they consent.[9] The same principle should apply in the present context.

> **Recommendation 3: The disclosure requirement for payments made by resource companies to Aboriginal communities should also be removed from Bill 55, on grounds similar to those already recognized in Québec's access to information legislation:**
>
> **(a) this information is confidential financial and commercial information of third parties which they ordinarily treat as confidential;**
>
> **(b) the disclosure of this information would likely hamper current or future contractual negotiations, result in losses for the parties or reduce their competitive position.**

## VI. CONCLUSION

47. In closing, Québec should immediately undertake meaningful consultations and accommodations with the Cree Nation of Eeyou Istchee regarding the proposed requirements of Bill 55.

48. The requirement of Bill 55 to disclose payments by resource companies to Aboriginal governments should be removed.

49. The Cree Nation of Eeyou Istchee welcomes the opportunity to exchange with the Government of Québec regarding this matter.

* * * * *

---

9 *Ibid.*, s. 24.